

Решение

Резолютивная часть решения оглашена "25" октября 2012 г. город Иваново
В полном объеме решение изготовлено "30" октября 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...>, рассмотрев дело № 02-30/2012-018 по признакам нарушения Администрацией Пучежского муниципального района (ул. Ленина, д. 27, г. Пучеж, Ивановская область, 155360) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В связи с реализацией Ивановским УФАС России полномочий по осуществлению государственного контроля соблюдения органами местного самоуправления антимонопольного законодательства Российской Федерации у администрации Пучежского муниципального района Ивановской области (далее – Администрация) письмом от 21.12.2010 №02-30/3667 была запрошена действующая на территории Пучежского муниципального района муниципальная программа развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

В ответ на запрос Администрацией представлено Постановление администрации Пучежского муниципального района от 02.11.2010 № 498-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2011-2013 годы» (далее – Программа).

В результате анализа представленной Программы установлено следующее. Разработчик Программы - Комитет экономического развития, земельно-имущественных отношений, торговли, конкурсов, аукционов администрации Пучежского муниципального района.

Программой предусмотрено оказание субъектам малого и среднего предпринимательства (далее – СМСП) организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства следующих видов поддержки:

1. Организация и проведение не менее одного раза в год деловых встреч (круглых столов, семинаров) по проблемам развития СМСП.
2. Проведение мероприятий на территории района в рамках празднования областного Дня предпринимателя (один раз в год в конце мая).
3. Предоставление бюджетных средств в виде субсидий на возмещение субъектам малого предпринимательства части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитам и другим заемным средствам на инвестиционные цели.
4. Поддержка инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории района:
 - в форме льгот по уплате местных налогов;
 - в форме льготных условий пользования земельными участками, не противоречащими земельному законодательству;
 - в форме защиты интересов инвесторов и ходатайстве перед органами государственной власти Ивановской области об оказании государственной инвестиционной поддержки.
5. Имущественная поддержка.

6. Поддержка выставочно-ярмарочной и рекламной деятельности СМСП:
 - субсидирование части затрат СМСП по участию в региональных, межрегиональных и международных выставочно-ярмарочных мероприятиях;
 - организация выпуска информационных материалов по вопросам развития СМСП в Пучежском районе.
7. Подготовка и переподготовка кадров для СМСП по профессиям, востребованным бизнесом.
8. Проведение информационных и обучающих семинаров для вновь зарегистрированных предпринимателей.
9. Субсидирование части затрат СМСП, связанных с подготовкой кадров по специальности «оператор ЭВМ» в МУДО «Информационно-образовательный центр».
10. Предоставление субсидий начинающим предпринимателям на открытие собственного дела.
11. Освещение в СМИ актуальных вопросов в сфере предпринимательской деятельности.
12. Оказание консультационной поддержки, в том числе по разработке бизнес-планов.
13. Создание консультационно-обучающего центра по организации и ведению бизнеса на базе МУДО «Информационно-образовательный центр».
14. Проведение конкурсов в сфере малого и среднего предпринимательства, в том числе профессионального мастерства среди специалистов, занятых в малом и среднем бизнесе.

В целях получения дополнительной информации о механизме реализации программных мероприятий, Ивановским УФАС России были направлены соответствующие запросы в Администрацию Пучежского муниципального района: письмо от 20.04.2011 № 02-30/1136, письмо от 02.08.2012 №02-30/2484.

Запрашиваемая информация представлена Администрацией в письмах от 04.05.2011 № 812 и от 23.08.2012 № 1732.

В результате анализа Программы и представленных документов установлено следующее.

1) Предоставление бюджетных средств в виде субсидий на возмещение субъектам малого предпринимательства части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитам и другим заемным средствам на инвестиционные цели регламентируется Положением «О порядке использования средств бюджета Пучежского муниципального района на реализацию долгосрочной целевой программы «Поддержка и развитие малого предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2007-2010 годы», утвержденным решением Совета Пучежского муниципального района от 30.05.2011 № 104, распространяющего действие данного положения к действующей Программе на 2011-2013 годы (далее - Положение).

В Положении установлен порядок финансирования Программы в целом, в том числе по предоставлению бюджетных средств в виде субсидий на возмещение субъектам малого предпринимательства части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитам и другим заемным средствам на инвестиционные цели. Отбор приоритетных для района бизнес-проектов производит Комиссия по отбору инвестиционных проектов и контролю за использованием субъектами малого и среднего предпринимательства бюджетных и заемных средств (далее - Комиссия).

Порядок отбора бизнес-проектов субъектов малого предпринимательства, претендующих на возмещение части затрат на уплату процентов по привлекаемым

кредитам и другим заемным средствам на инвестиционные цели, определяется Комиссией само-стоятельно. При этом, решение Комиссии является основанием для расчета Комитетом экономического развития суммы субсидирования.

Таким образом, в Программе и Положении отсутствуют:

- критерии позволяющие определить является ли проект инвестиционным;
- критерии оценки приоритетных инвестиционных проектов;
- порядок определения размера субсидий на возмещение субъектам малого пред-принимательства части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитам и дру-гим заемным средствам на инвестиционные цели.

Самостоятельное решение Комиссией указанных выше вопросов может привести к ограничению или недопущению конкуренции в случае обращения за поддержкой хозяй-ствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке.

Также, из данных актов невозможно определить, каким образом будет решаться вопрос о предоставлении субсидий в случае, если право на ее получение будет предос-тавлено нескольким конкурирующим друг с другом хозяйствующим субъектам, а преду-смотренных на ее выделение бюджетных средств будет недостаточно.

Отсутствие открытого и обоснованного механизма распределения бюджетных средств может привести к необоснованным отказам со стороны Комиссии хозяйствую-щим субъектам-конкурентам, обращающимся за данной поддержкой. Согласно письму Администрации от 23.08.2012 № 1732 данный вид поддержки в 2011 году оказывался ин-дивидуальному предпринимателю <...> (приобреталось оборудование для социального магазина) в размере 16 609,75 рублей, в 2012 году заявок не подавалось.

Принимая во внимание то, что в будущем не исключено обращение нескольких заявителей, действующих на одном товарном рынке, дальнейшая реализация Програм-мы может привести к ограничению конкуренции.

2) Поддержка инвестиционной деятельности, осуществляется в форме капитальных вложений и заключается в предоставлении льгот по уплате местных налогов, в предос-тавлении льготных условий пользования земельными участками, не противоречащими земельному законодательству, а также защиты интересов инвесторов и ходатайстве пе-ред органами государственной власти Ивановской области об оказании государственной инвестиционной поддержки.

Оказание данного вида поддержки регламентируется Положением о поддержке ин-вестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на терри-тории Пучежского муниципального района, утвержденным решением Совета депутатов Пучежского муниципального района от 25.05.2009 г. № 325.

В главе 3 «Положения о поддержке инвестиционной деятельности, осуществляе-мой в форме капитальных вложений, на территории Пучежского муниципального рай-она» установлен следующий порядок приобретения права на муниципальную поддерж-ку инвестиционной деятельности.

Инвестор, претендующий на получение муниципальной поддержки, обращается с соответствующим заявлением в администрацию Пучежского муниципального района, которая рассматривает его в течение 30-ти дней.

Администрация принимает решение об оказании муниципальной поддержки инве-стиционного проекта в форме распоряжения главы Администрации, которое является основанием для заключения инвестиционного соглашения, с учетом решения коллеги-ального органа, созданного при Администрации.

Порядок рассмотрения Администрацией заявлений о предоставлении

муниципальной поддержки, порядок заключения инвестиционных соглашений об оказании данного вида поддержки, а также типовая форма соглашения определяются Администрацией.

Так же Администрация вправе в пределах своей компетенции определять в рамках инвестиционного соглашения дополнительные условия оказания поддержки инвестиционного проекта.

Вместе с тем, ни в Программе, ни в Положении о поддержке инвестиционной деятельности не определены конкретные показатели, характеризующие инвестиционные проекты, которые могут претендовать на получение данного вида поддержки.

Такие показатели (условия) как наиболее высокая бюджетная эффективность инвестиционного проекта, реализуемость, объем инвестируемых средств, срок окупаемости и социальная значимость инвестиционного проекта, соблюдение установленного порядка рассмотрения и экспертизы инвестиционного проекта и заключение инвестиционного соглашения не позволяют объективно подойти к решению вопроса о целесообразности или нецелесообразности капитальных вложений со стороны муниципального образования.

Кроме того, право Администрации в пределах своей компетенции определять в рамках инвестиционного соглашения дополнительные условия оказания поддержки инвестиционного проекта может повлечь предъявление необоснованных требований к некоторым хозяйствующим субъектам, в то время, как к их конкурентам, такие требования могут не предъявляться, что создает дискриминационные условия.

Таким образом, в Программе, а так же в Положении о поддержке инвестиционной деятельности отсутствует четкий и прозрачный механизм осуществления поддержки инвестиционной деятельности.

Администрация самостоятельно и по своему усмотрению, принимает решение о целесообразности (нецелесообразности) предоставления данного вида поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства на территории Пучежского муниципального района Ивановской области.

В 2011-2012 году данный вид поддержки не предоставлялся. Однако не исключено, что в будущем она оказываться будет и это может повлечь ограничение или недопущение конкуренции в виде предоставления муниципальных преференций в нарушение требований, установленных Главой 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции)

3) Предоставление имущественной поддержки СМСП осуществляется путем формирования перечня имущества, предназначенного для предоставления СМСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, передачи во владение и (или) в пользование муниципального имущества на возмездной основе или льготных условиях с учетом целевого использования и соблюдения требований, установленных Законом о защите конкуренции, совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей оказание имущественной поддержки СМСП.

Согласно Программе оказание имущественной поддержки СМСП осуществляется в заявительном порядке.

СМСП, претендующие на предоставление имущественной поддержки, обращаются с заявлением на имя Главы администрации Пучежского муниципального района с приложением необходимых документов, подтверждающих их соответствие условиям оказания имущественной поддержки.

Координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства

при Администрации Пучежского муниципального района (далее – Координационный совет) по поручению Главы района на своем заседании рассматривает заявление СМСП о пре-доставлении имущественной поддержки и принимает решение о возможности (невоз-можности) ее предоставления.

Администрация с учетом решения Координационного совета принимает решение: об оказании имущественной поддержки (в форме постановления); об отказе в оказании имущественной поддержки (с направлением заявителю пись-менного отказа);

о проведении конкурса или аукциона на оказание имущественной поддержки. В Программе не установлены критерии, исходя из которых, Координационный Со-вет принимает решение о возможности (невозможности) предоставления имуществен-ной поддержки, а также принципы и критерии, согласно которым Координационный Совет будет определять возможность (невозможность) предоставления поддержки в случае обращения нескольких хозяйствующих субъектов.

Таким образом, предоставленная Координационному Совету, возможность само-стоятельно принимать решения об оказании имущественной поддержки субъектам ма-лого и среднего предпринимательства в будущем может привести к ограниче-нию/недопущению конкуренции.

Вместе с тем Перечень имущества, предназначенного для предоставления СМСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, в качестве имущест-венной поддержки не сформирован (письмо Администрации от 23.08.2012 №1732), по-скольку все соответствующее имущество обременено правами третьих лиц, что, следо-вательно, препятствует предоставлению данного направления поддержки.

При указанных обстоятельствах, угрозы ограничения и (или) недопущения конку-ренции в Пучежском муниципальном районе не возникает, однако в случае появления такого имущества дальнейшая реализация Программы может повлечь ограничение и (или) недопущение конкуренции.

4) Субсидирование части затрат СМСП по участию в региональных, межрегио-нальных и международных выставочно-ярмарочных мероприятиях, а также части за-трат, связанных с подготовкой кадров по специальности «оператор ЭВМ» в МУДО «Ин-формационно – образовательный центр» осуществляется за счет средств местного бюд-жета.

Однако Программа и Положение о порядке использования средств бюджета на rea-лизацию Программы не содержат четкого и прозрачного механизма осуществления дан-ных видов поддержки.

В 2011-2012 году данные виды поддержки не оказывались. Однако не исключено их оказание в будущем.

Следовательно, дальнейшая реализация Программы, которой предусмотрены ука-занные виды поддержки, может повлечь ограничение конкуренции на территории муни-ципального района.

На основании рассмотренных материалов установлено, что с момента утверждения Программы Администрацией не разработано достаточное количество соответствующих нормативных положений, устанавливающих четкий и прозрачный механизм ее реализа-ции, порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки субъектам малого предпринимательства. Существующее муниципальное нормативно-правовое регулирование не содержит даже отсылочных норм, позволяющих определить механизм реализации

Программы.

Указанное свидетельствует о том, что дальнейшая реализация программных положений приведет (может привести) к недопущению и (или) ограничению конкуренции на территории Пучежского муниципального района.

Таким образом, Постановление администрации Пучежского муниципального района от 02.11.2010 № 498-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2011-2013 годы» содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, устанавливающей запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления.

Приказом заместителя руководителя Ивановского УФАС России от 17.09.2012 №128 возбуждено дело №02-30/2012-018 по признакам нарушения Администрацией Пучежского муниципального района Ивановской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 17.09.2012 дело №02-30/2012-018 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 25.10.2012.

В письменных пояснениях от 10.10.2012 № 2069 Администрацией сообщается, что долгосрочная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2011-2013 годы» отменена.

Согласно Постановлению администрации Пучежского муниципального района от 08.10.2012 № 484-п, поступившему в Управление вместе с указанными пояснениями, Постановление администрации Пучежского муниципального района от 02.11.2010 № 498-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2011-2013 годы» отменено в связи с выявленным Ивановским УФАС России нарушением антимонопольного законодательства.

При рассмотрении дела представитель Администрации <...> (действующий на основании доверенности № 17 от 24.10.2012) указал, Администрация признаёт то, что в Программе действительно отсутствует четкий и прозрачный механизм реализации отдельных мероприятий и это может привести к ограничению конкуренции, в связи с чем, Администрацией Программа была отменена.

Рассмотрев материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

В целях обеспечения устойчивого развития малого и среднего предпринимательства Администрацией Пучежского муниципального района Ивановской области 02.11.2010 принято постановление № 498-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе 2011-2013 годы».

В п.4 ч.1 ст.14 Федерального закона №209-ФЗ определено, что одним из принципов оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства (СМСП) является оказание поддержки с соблюдением требований, установленных Законом о защите конкуренции.

Реализация данного принципа означает соответствие деятельности, осуществляемой в рамках оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, целям Закона о защите конкуренции, в качестве которых в ч.

2 ст. 1 указанного Закона определены: обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в России, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Конкуренция, согласно п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции, это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, на органы местного самоуправления возложена обязанность не только оказывать поддержку СМСП, но и содействовать развитию конкуренции в соответствующем муниципальном образовании.

В связи с этим, органами местного самоуправления разрабатываются и принимаются программы поддержки, призванные создать четкий и прозрачный механизм взаимодействия с хозяйствующими субъектами муниципального образования.

Отсутствие в программах поддержки СМСП понятного и прозрачного механизма реализации программных мероприятий недопустимо, так как в данном случае нарушаются принципы, закрепленные в п.2 и п.5 ч.1 ст.14 Федерального закона № 209-ФЗ, а именно, принципы доступности инфраструктуры поддержки и открытости процедур предоставления поддержки, что может повлечь отказ в ее предоставлении СМСП либо предоставление ее на дискриминационных условиях, и в конечном итоге, может привести к ограничению конкуренции.

Программа поддержки и развития малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2011-2013 годы утверждена постановлением Администрации Пучежского муниципального района Ивановской области от 02.11.2010 № 498-п в пределах ее компетенции, определенной в Уставе Пучежского муниципального района (принят решением Пучежского районного Совета от 07.09.2005 № 174).

Как установлено из паспорта Программы Администрация Пучежского муниципального района Ивановской области является заказчиком, а отдельные ее структурные подразделения – исполнителями программы.

Основным разработчиком Программы является Комитет экономического развития, земельно-имущественных отношений, торговли, конкурсов, аукционов администрации Пучежского муниципального района.

Администрация, в соответствии с ч.1 ст. 36 Устава Пучежского муниципального района - орган местного самоуправления, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции, наделенный Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Пучежского муниципального района федеральными законами и законами Ивановской области совместно с переданными материально-финансовыми ресурсами для исполнения переданных государственных полномочий, а также полномочиями, делегированными поселениями района.

К полномочиям администрации района в сфере осуществления муниципального контроля, в соответствии с частью 5.1 статьи 36 Устава, относятся:

- 1) организация и осуществление (в соответствии с действующим законодательством) муниципального контроля на территории Пучежского муниципального района;
- 2) разработка и принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении муниципального контроля;
- 3) организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контро-

ля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации;

4) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативно-правовыми актами Ивановской области полномочий.

Из указанных полномочий Администрации, закрепленных в Уставе Пучежского муниципального района, следует, что приступив к исполнению постановления Администрации от 02.11.2010 № 498-п структурные подразделения Администрации, являющиеся исполнителями Программы, должны были столкнуться с невозможностью законной и справедливой реализацией Программы в связи с отсутствием четкого и прозрачного механизма реализации отдельных мероприятий поддержки СМСП.

Столкнувшись с указанным препятствием, структурные подразделения Администрации имели возможность разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки и внести предложение по их принятию. Отсутствие в Пучежском муниципальном районе правовых актов, устанавливающих порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки, а также, отсутствие инициативы Администрации по внесению соответствующих изменений в Программу, свидетельствует о бездействии Администрации в нарушение запрета, установленного частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании рассмотренных материалов установлено, что с момента утверждения Программы Администрацией не разработано достаточное количество соответствующих нормативных положений, устанавливающих четкий и прозрачный механизм ее реализации, порядок и условия оказания соответствующих видов поддержки субъектам малого предпринимательства. Существующее муниципальное нормативно-правовое регулирование не содержит даже отсылочных норм, позволяющих определить механизм реализации Программы.

Указанное свидетельствует о том, что дальнейшая реализация программных положений приведет (может привести) к недопущению и (или) ограничению конкуренции на территории Пучежского муниципального района.

В соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции, органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействий).

Таким образом, учитывая названные обстоятельства, Комиссия приходит к выводу, что принятие администрацией Пучежского муниципального района Постановления от 02.11.2010 № 498-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2011-2013 годы», а также бездействие Администрации, выразившееся в непринятии мер по разработке и утверждению порядка и условий оказания соответствующих видов поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации Программы, нарушает запрет, установленный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции».

Учитывая, что выявленные нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Администрацией в добровольном порядке устранены путем вынесения постановления от 08.10.2012 № 484-п «Об отмене постановления администрации района от 02.11.2012 № 498-п», Комиссия приходит к выводу о необходимости

прекращения рассмотрения данного дела на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» действия Администрации Пучежского муниципального района Ивановской области, выразившиеся в принятии Администрацией Программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пучежском муниципальном районе на 2011-2013 годы», утвержденной Постановлением администрации Пучежского муниципального района от 02.11.2010 № 498-п, в которой отсутствует четкий и прозрачный механизм реализации отдельных мероприятий:

- предоставления бюджетных средств в виде субсидий на возмещение субъектам малого предпринимательства части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитам и другим заемным средствам на инвестиционные цели;
- поддержки инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории района;
- имущественной поддержки;
- субсидирования части затрат СМСП по участию в региональных, межрегиональных и международных выставочно-ярмарочных мероприятиях;
- субсидирования части затрат СМСП, связанных с подготовкой кадров по специальности «оператор ЭВМ» в МУДО «Информационно-образовательный центр».

2. Рассмотрение дела №02-30/2012-018 прекратить на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, в связи с добровольным устранением ответчиком нарушения.

3. В связи с добровольным устранением нарушения предписание Администрации Пучежского муниципального района Ивановской области не выдавать.

4. Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России материалы дела №02-30/2012-018 для решения вопроса о возбуждении дела в соответствии с КоАП РФ.

< Подписи членов комиссии >

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия, в Арбитражный суд Ивановской области.